

第三方治理在环境污染中的应用研究

——以南平市延平区为例

刘彩霞

(厦门大学,福建 厦门 361005)

摘要:当前中国正处于经济迅速发展时期,环境日益恶化却成为中国经济可持续发展的最大阻碍。为解决这一问题,近年来,我国开始大力推行环境污染第三方治理的模式。南平市延平区是福建省畜禽养殖大区之一,养殖污染成为困扰其多年的难题。在2014年,当地政府以政府购买服务的形式,引进第三方企业治理污染,实行“养殖分离、集中处理、种养结合”,并取得了一定成效。

关键词:环境污染;第三方治理;养殖污染

中图分类号:F2

文献标识码:A

doi:10.19311/j.cnki.1672-3198.2017.24.012

在2013年,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,首次提出了“推行环境污染第三方治理”,但其在国内的应用仍处于探索阶段,许多实践都是“摸着石头过河”的状态。本文旨在从理论层面厘清第三方治理这一模式,并结合南平市延平区的实践经验,探讨如何更好地将第三方治理应用于环境污染。

1 第三方治理的概念

第三方治理实际上是一种倡导公共部门、排污者和第三方企业在环境污染治理领域进行合作的理念,而不是一种固定的教条。这一机制根据适用领域的不同和具体项目的各自特点,可以有不同的实践模式。正如在本文的研究案例中,南平市延平区采用的是“政企合作”方式,即由政府与第三方治污企业签订合同,并由政府来向排污者(养殖户)收取费用。环境污染第三方治理,强调的是将治污这一责任委托给第三方,让治污市场化、高效化、专业化,委托者可以是排污者(企业)自身,也可以是政府主导。

2 治理概况

养殖业作为延平区农民致富的重要产业,在给农民带来可观的经济效益的同时,也给环境带来了负效应。成百上千的养猪场排除的污水使溪流变了颜色,这也成为延平区难以承受之“重”。南平市延平区根据养殖业造成的污染的实际情况,积极采取措施进行治理,引进第三方企业,开启延平区环境污染第三方治理的全新模式,本文将这一模式简要概括为三点举措:养殖分离、多向补助、种养结合。

2.1 养殖分离

所谓养殖分离,就是政府通过与第三方企业——正大欧瑞信公司签订相关协议,将治污的责任转移至第三方企业,农户只要负责养殖,并按照养殖的数量支付污染处理费。延平区引进第三方企业后,第三方企业开始合理规划,试点推行,取得了较为显著的成效。表1为南坪溪试点水域在治理前、后的水质对比,可以

看出水质发生了明显变化。项目稳定运行1年多来,南坪溪溪水上游和中游都已经达到二类水标准,下游达到四类水标准,长万水库COD等其他指标维持在五类水标准。

表1 南坪溪河水及长万水库水质治理前检测数据

取样点位置	治理前(mg/l)		
	COD	氨氮	总磷
9#河水	450	69	2.30
11#河水	560	73	3.21
13#河水	690	85	2.60
4#河水	865	105	2.41
长万水库	210	54	5.22

注:表格数据由笔者根据访谈资料整理而成。

2.2 多向补助

治污成本是巨大的,政府也尽量通过多种方式来补助企业发展,延平区第三方流域治理的资金来源主要是养殖户缴纳的治理费和政府奖励补贴。首先,政府对纳入集中治理的养殖户收取相应的治理费。按照正大欧瑞信公司与政府签订的协议,项目全部建成后以每头猪30元的标准向养殖户收取污染处理费,其中19元作为公司处理成本,11元作为未来建设基金。其次,资金的来源还有各级政府的奖励和补贴。多向补助为第三方企业提供了发展的源源动力,提供了资金保障。

2.3 种养结合

这一举措主要指的是发展循环经济。正大欧瑞信公司引进台湾技术大力发展循环经济、农业种植,减少养殖量,引导农民逐步实现种养结合的生态发展模式;此外,公司还引进了台湾专家及先进技术,发展当地农业,带领老百姓进行种养结合,逐步减少畜禽养殖量,增加农业种植,进行转产转业。

3 存在问题

第三方治理的实施有效改善了延平区的流域环境,提高了污染治理的效果,但是在推动过程中,也暴露出了一些问题,面临许多困境。

3.1 法律责任界定不明

按照合同,政府是以购买服务的形式将治污责任

作者简介:刘彩霞(1992—),女,山东潍坊人,管理学硕士,厦门大学公共事务学院,研究方向:公共政策。

转移给第三方企业。在延平区的实践案例中,政府、第三方企业、养殖户的关系更为复杂。原本是政府来负责养殖户的排污治理责任转移给了第三方企业,同时由政府向养殖户收取一定的治污费,甚至可以认为,是政府在一定程度上代表养殖户进行了协议签订,因此责任的界定更为困难。对于三者的责任界定问题,现行法律并未明确规定,在合同谈判、争议问题解决方面无法可依,亦即环境污染第三方治理尚缺少法律依据支撑。

3.2 政府财政压力较大

是正如上文所述,治污成本巨大,即使是正大欧瑞信这样的大企业,在治污之初也难以承担这一成本。目前延平小流域水污染治理的工程类及非工程类的投入基本都依靠中央及省级专项资金,包括对正大欧瑞信公司的启动资金支持以及本来应由农户缴纳的污染处理费,都是中央及省级专款,很大一个原因在于养殖主体的交费积极性不高,收费遇阻。当地一名负责人表示,征收养殖户的污染理费的难度不亚于治污的难度,征收不上来的资金缺口一般由政府来补齐,这就加大了政府的财政压力,虽然中央和省政府在延平区的第三方治理中投入大量资金,但是对于整个治理过程及循环经济转型而言是远远不够的,政府的财政难免受到挑战。

3.3 第三方企业营利性公益性的冲突

就目前而言,第三方企业治理面临许多问题,包括政策推行过程中来自养殖户的阻力以及养殖户的二次就业问题、高额治污成本问题、循环经济的缓慢汇报问题,可见养殖污染治理所需的成本是十分巨大的,对于第三方企业来说,仅仅依靠政府的财政补贴、税收优惠,他们是不挣钱甚至要贴钱的。但是企业终究是以盈利为目的,即使具备高水准的公益情怀,然而处于瞬息万变的市场中,没有长效的营利机制也是不切实际的。

3.4 养殖户转产转岗难

类似于经济学中的沉淀成本概念,生猪养殖户由于已经在养猪这项生产活动中投入了大量的人力、物力、财力,要他们转产转岗也比较困难,大多数农民不愿意转产。此外,大多数养殖场都是无证经营,政府的执法力量有限,行政执法困难,如果想通过法院调解,法院一般不受理,导致行政执法阻力非常大。除此之外,如果某些年份生猪市场行情很好,猪价大幅度上升,一头猪的利润会超过800元,导致很多农户又会偷偷返养。

4 第三方治理如何更好地应用于环境污染

4.1 完善相关制度建设,明确责任划分

从顶层设计的角度,应加快完善相关法律的建设,从根本上明确责任划分。其次,地方政府应积极发挥主观能动性,以本文实践案例为例,虽然延平区政府等部分地方政府没有立法权,但可以根据相关法律法规规章的授权,依据《福建省人民政府关于推进环境污染第三方治理的实施意见》制定出实施细则,或者在其法

定职责范围内制定各项规章制度,研究出台第三方治理实施细则。

4.2 拓宽政府融资渠道,构建激励机制

治污所消耗的成本是十分巨大的。不仅政府面临财政压力,对于第三方企业来说,仅仅依靠政府优惠,他们是不挣钱甚至要贴钱的。从长远角度来看,需要政府拓宽融资渠道,缓解自身压力;同时加强构建第三方治理的经济激励机制,保障第三方企业的利益,提高其参与积极性。

4.3 鼓励市场健康发展,加强政策引导

环境污染第三方治理的内在机理是运用市场机制治理污染,因此,必须发挥市场在治污资源配置中的决定性作用。由于我国的第三方治理尚处于初期阶段,数量及发展程度均不成熟,需要政府采取积极措施,通过发挥行业组织作用、完善市场监管体系等方式,保证第三方治理市场的健康有序发展。

4.4 建立多方监管机制,强化监督作用

化解环境污染第三方治理当前的困境,关键一点就是要强化环保监管机制,政府应通过建立公平合理的问责制度、完善治理绩效考核机制、建立企业诚信管理机制、构建公众第三方参与等途径,真正落实监管作用。

4.5 立足实践因地制宜,采取灵活对策

延平区在第三方治理中表现出的问题,有共性也有个性。共性的,可以有共性的对策建议,但是个性的同样可以给我们启发。“第三方治理”的推行没有一个固定的模式,或者说有大的指导方向,但并不局限。再好的经验,也无法适用于每个地区。就如本文的研究案例,禽畜养殖污染与工业污染也是有天壤之别的,因此两种污染的治理方式不可能相互照搬照用,地方在推行“第三方治理”的时候,要懂得因地制宜,立足当地特点,灵活地创新对策。

总之,从我国当前的发展实践来看,环境污染日益加重的现状不可否认,而传统的政府治污模式已无法当前的社会需求,大力推动环境污染第三方治理是大势所趋。第三方治理无疑会为环境治理提供新的思路,这一模式所具备的优势也是十分明显的。

参考文献

- [1] 董战峰,董玮,田淑英,等.我国环境污染第三方治理机制改革路线图[J].中国环境管理,2016,(4):52-59.
- [2] 骆建华.环境污染第三方治理的发展及完善建议[J].环境保护,2014,20:16-19.
- [3] 常杪,杨亮,王世汶.环境污染第三方治理的应用与面临的挑战[J].环境保护,2014,20:006.
- [4] 李雪松,吴萍,曹婉吟.环境污染第三方治理的风险分析及制度保障[J].求索,2016,(2):41-45.
- [5] 王宪恩,解品磊,杨猛,等.市场经济背景下我国环境污染第三方治理利益博弈分析[J].商业经济研究,2016,(15):159-160.
- [6] 刘俊敏,李梦娇.环境污染第三方治理的法律困境及其破解[J].河北法学,2016,04:39-49.
- [7] 葛察忠,程翠云,董战峰.环境污染第三方治理问题及发展思路探析[J].环境保护,2014,20:28-30.